

Modernisasi Pedesaan: Pilihan Strategi Dasar Menuju Fase Lepas Landas?



Oleh Sediono M.P. Tjondronegoro

Pendahuluan

Modernisasi bukanlah istilah dan proses yang teramat baru. Menurut seorang ahli ilmu politik¹ abad kita, modernisasi sudah berjalan di Eropa sejak abad ke-15. Untuk negara-negara Asia sekalipun, istilah modernisasi paling tidak sudah dikenal kurang lebih selama satu abad, yaitu sejak terjadinya industrialisasi Jepang, yang lewat pertengahan abad ke-20 tergolong yang paling giat mengusahakan modernisasi tersebut.

Ditinjau dari segi sejarah agaknya dari waktu ke waktu pemerintahan baru di berbagai negara yang menyatakan dirinya sedang berkembang cepat, merasa perlu untuk menyajikan usaha pembangunannya sebagai program *modernisasi*.

Apakah gerakan yang terkandung dalam istilah modernisasi tersebut? Jawabannya memang tidak semudah yang kita duga. Variasi isinyapun terlalu banyak untuk dapat dibahas satu demi satu. Walaupun demikian berdasarkan contoh-contoh yang dapat ditunjuk dalam sejarah secara sepintas-kilas, nyata pada kita adanya beberapa ciri khas yang termaktub dalam istilah seperti modernisasi dan pembangunan (*development*).

Di benua Asia, negara yang boleh dikatakan memelopori proses modernisasi adalah Jepang sejak pemerintahan Kaisar Meiji (1868-1900). Di bawah Meiji Tenno kekuatan-kekuatan sosial politik Jepang berhasil menciptakan landasan yang cukup ampuh untuk

menggerakkan roda perekonomian, lebih khusus dengan mengembangkan industri beratnya: baja, perkapalan dan persenjataan. Hasil-hasil proses modernisasi tersebut "dituji" dalam perang antara Jepang dan Rusia (1904-1905), yang berakhir dengan kemenangan Jepang dan pendudukan beberapa wilayah Rusia di bagian utara Timur Jauh. Untuk pertama kali dalam beberapa ratus tahun terakhir suatu negara Asia merubah keyakinan di kalangan *elite* bangsa Asia bahwa negara Barat yang besar dapat dikalahkan dengan tekad keras disertai teknologi yang ditiru dari negara-negara Barat itu.

Memang ada benarnya bila dikatakan bahwa pada hakekatnya sampai sekarang negara-negara seperti Inggris, Perancis, Jerman dan Amerika Serikat tidak menganggap Rusia sebagai sebuah negara atau kebudayaan yang sepenuhnya "Barat", akan tetapi perbedaan yang semacam itu boleh dikatakan tidak mempengaruhi penggolongan Barat *vs* Timur yang dianut oleh *elite* Asia. Baginya pada awal abad ke-20, sewaktu daerah jajahan negara-negara Barat masih membentang dari anak-benua Indo-Pakistani sampai ke kepulauan Bismarck di lautan Pasifik, hanya ada persepsi pertentangan Barat *vs* Timur yang agak kasar, kurang mempunyai variasi dan yang sedikit banyak diakibatkan oleh perjuangan melawan kolonialisme negara-negara Eropa.

Pengertian Barat karena itu umumnya lebih diasosiasikan dengan negara-negara Eropa, sedangkan Amerika Serikat baru samar-samar dipandang sebagai negara besar waktu itu. Ia belum dipandang sebagai negara yang

1 Joseph LaPalombara, "Distribution and Development", dalam M. Weiner (ed.), *Modernization: The Dynamics of Growth*, (Cambridge, Mass.: Voice of America Forum Lectures, 1966), hal. 237.

menentukan politik dunia. Persepsi ini mulai berubah setelah Perang Dunia I (1914-1918) dan lebih-lebih lagi berubah pesat setelah Perang Dunia II (1940-1945).

Lebih dekat kepada kawasan Asia Tenggara, contoh modernisasi berlangsung di Muang Thai atau dahulu lebih dikenal sebagai Siam² yang menginjak masa modernisasi di bawah raja Rama dengan antara lain reformasi birokrasi feodal. Pintu Siam dibuka untuk pengaruh Barat dan putera-putera Siam dikirim ke luar untuk mempelajari teknologi Barat.

Baik Jepang maupun Muang Thai sebagai contoh-contoh modernisasi pertama di Asia, menunjukkan pengaruh dan kemajuan teknologi yang berasal dari Eropa (Barat) atau West, sehingga karena perkembangan sejarah tadi gerakan pembaharuan di Asia tidak jarang pula diasosiasikan dengan *Westernisasi*. Juga berbagai bentuk organisasi dalam masyarakat yang sebagian masih berakar dalam susunan feodal, diambil dan disesuaikan dengan keadaan negara-negara masing-masing.³

Pergerakan nasionalisme di Asia, yang bermunculan setelah Perang Jepang-Rusia berakhir, dalam persepsinya mengenai cita-cita kehidupan politik dan juga cara bermasyarakat sebenarnya mencakup suatu pertentangan *immanent*, yaitu di satu pihak mencari identitas sendiri (nasional), tetapi sekaligus menerima dan menerapkan bentuk-bentuk lembaga, politik, sosial dan ekonomi dari Dunia Barat.

Karena itu tidaklah mengherankan bahwa dalam pergerakan nasional Asia untuk mencapai kemerdekaan bangsa dan kedaulatan negara menghasilkan dua golongan pemimpin dengan orientasi yang agak berbeda. Perbedaan dua golongan pemimpin tadi pada hakekatnya terletak pada sikap dan orientasi kepada "model negara Barat" dengan ciri-ciri pemerintah demokrasi dan perkembangan industri; perbedaan mungkin pada masa menentang kolonialisme bersifat "selisih deraajat" (*graduil*).

Tupai kedua golongan pemimpin pada hakekatnya satu, ialah: 1. memperjuangkan kemerdekaan bangsa dan kedaulatan negara; 2. memerangi sistem penjajahan politik yang tidak sesuai dengan perkembangan; 3. menumbuhkan demokrasi di kalangan bangsa sendiri untuk memberi alternatif terhadap sistem feodal; dan 4. mengasahakan modernisasi yang sedikit banyak diartikan sebagai merubah tradisi.

Dengan pecahnya Perang Dunia II di Asia dan lebih-lebih dengan kemenangan Nippon atas pemerintah-pemerintah jajahan Barat di Asia, runtuhlah dominasi negara-negara moderen Eropa dalam mata orang Asia. Paling tidak kemampuan negara penjajah retak dan keretakan itu sukar diperbaiki kembali. Namun demikian tidak seluruh persepsi mengenai negara dan kebudayaan Barat (Eropa) yang sesungguhnya beraneka segi itu hanyut begitu saja dengan runtuhnya sistem penjajahan.

Pendidikan yang berfungsi sebagai suatu saluran perhubungan antar kebudayaan ternyata sangat penting, dan telah meninggalkan bekas-bekasnya. *Elite* Asia di negara masing-masing yang baru memperoleh kemerdekaan bangsa dan negaranya sejak akhir Perang Dunia II mencari bentuk bentuk kompromis antara identitas nasional sendiri dan sistem politik demokratis, yang terjal dengan sistem ekonominya beserta tingkat kemajuan teknologi.

Dalam mengejar cita-cita yang luhur itu, untuk menggerakkan emansipasi bangsa, kaum *elite* Asia tidak berhasil sepenuhnya melepaskan diri dari perasaan "terbelakang," lebih-lebih karena dalam mengejar dan menerapkan teknologi tampaknya perbedaan dalam tingkat teknologi tidak semakin mengecil bahkan semakin melebar.

Hal ini lebih-lebih dirasakan setelah Perang Dunia II, sewaktu Amerika Serikat boleh dikatakan kuat mempengaruhi segala persepsi yang berhubungan dengan istilah Barat. Kadang-kadang demikian kuatnya dominasi dalam persepsi tadi sehingga *Westernisasi* berhimpitan sekali dengan *Amerikanisasi*. Julukan seperti "kebudayaan Coca-Cola" dan sekarang juga "kebudayaan Jeans" yang sampai menembus ke negara-negara di belakang "tirai besi" adalah sekedar ilustrasi populer

2 Walter F. Vella, *The Impact of the West on Government in Thailand*, (Berkeley & Los Angeles: University of California Press, 1955).

3 Fred W. Riggs, *Thailand: The modernization of Bureaucratic Polity*, (Honolulu: East West Center Press, 1967).

dari pengaruh Amerika Serikat yang cepat meluas itu.

Akibatnya memang sebagian *elite* memandang Amerika Serikat sebagai model masyarakat yang pantas ditiru, karena tampaknya modernisasi bangsa besar itu berlangsung dengan pesat. Pendek kata kepercayaan atas kemampuan bangsa dan kebudayaan diri sendiri di kalangan sebagian *elite* Asia tampaknya masih terombang-ambing dan lemah. Efek demonstrasi dari masyarakat berteknologi maju sebagai dapat dinikmati di negara Amerika Serikat, Eropa Barat dan sekarang juga Jepang yang berhasil meniru Barat turut menggoyahkan kepercayaan atas diri-sendiri banyak *elite* negara Dunia Ketiga.

Sudah barang tentu negara-negara yang sudah maju dalam teknologi tidak bersedia begitu saja melepaskan keunggulannya. Perbedaan teknologi yang menguntungkan itu memungkinkan untuk mempertahankan negara-negara Dunia Ketiga sebagai konsumen hasil teknologi dan industri negara Barat.

Industri negara-negara Dunia Ketiga sendiri, nyatanya, hanya dapat maju dengan perlahan-lahan karena dihambat oleh kesulitan pembentukan modal di satu pihak, dan keengganan negara-negara industri maju menjual peralatan dan perlengkapan yang dibutuhkan untuk membangun industri dasar di pihak lain. Satu faktor lain yang di beberapa negara terbelakang juga merupakan hambatan untuk pengembangan mekanisasi dan automasi cepat adalah tingkat pengangguran yang tinggi di kalangan penduduk. Penyerapan tenaga kerja ke dalam sektor industri dikhawatirkan justru akan dibendung dengan adanya mekanisasi dan automasi yang cepat. Setelah mengetahui kelemahan-kelemahan industrialisasi dalam sistem ekonomi kapitalis dan mengalami sistem penjajahan sendiri, *elite* politik Asia tampaknya merasa lebih terikat pada cita-cita meratakan pendapatan dan hasil-hasil pembangunan; kedua sasaran tersebut sulit untuk dikesampingkan begitu saja dan barangkali karena itu ideologi sosialis relatif lebih cepat meluas di Asia daripada di benua Eropa atau Amerika Utara.

Dalam kenyataan memang tidak selalu struktur kekuasaan yang ada di negara-negara Dunia Ketiga memudahkan diwujudkan cita-cita luhur untuk perataan hasil pembangunan sebagai dikemukakan tadi.

Banyak negara di Dunia Ketiga yang telah mewujudkan kemerdekaan dan kedaulatan pada dasarnya masih bersendi pada susunan dan pola masyarakat zaman penjajahan, sehingga pembagian hasil pembangunan (*distribution*) akibat sarana pembagian yang belum dirubah, tetap belum merata juga.

Gerakan-gerakan sosialis di Dunia Ketiga justru mementingkan perubahan susunan dan pola masyarakat, termasuk sarana pembagian karena perubahan itu diperhitungkan akan memberi perangsang yang kuat untuk memperbaiki nasib bangsa. Sudah jelas di sini perangsang tidak diartikan dalam bentuk untuk atau laba semata-mata. Teknologi dan modernisasi justru akan lebih cepat berkembang setelah harapan baru diberikan kepada lapisan masyarakat yang serba tidak punya. Sebenarnya semua sistem politik dini atau lambat, akan dihadapkan dengan masalah asasi tentang pembagian ini apabila bermaksud mempertahankan hak hidupnya.⁴

Walaupun demikian cara memutar roda perekonomian masih tetap rumit, sehingga perancangan mengenai "peningkatan produksi" dahulu atau "pembagian merata" dahulu juga masih berlangsung terus.

Secara langsung atau tidak langsung, setelah 1945 ada pula pengaruh dari hasil-hasil pendekatan dan pemecahan masalah pembangunan yang dilakukan di negara-negara blok sosialis, di mana konsep perombakan pola masyarakat diwujudkan. Transformasi ke kuasaan politik dan penguasaan atas alat-alat produksi kepada lapisan masyarakat yang memiliki potensi produksi terbesar, tetapi berada dalam kedudukan yang lemah, perlu dirangsang dahulu. Sistem distribusi dianggap akan turut berubah dengan pengaturan kembali penguasaan atas alat produksi.

Dalam negara yang bersendi pada sektor pertanian dan agraria pada umumnya prinsip yang dikemukakan tadi berarti mengatur kembali struktur penguasaan atas tanah. Sistem hubungan penguasaan, pemilihan dan saku-menyakap tanah pertanian itulah yang pada dasarnya merupakan sarana pembagian hasil pembangunan pertanian. Selanjutnya perkembangan industri dapat diatur berdasarkan peningkatan dan kelebihan hasil dari pertanian.

4 Joseph LaPalombara, "Distribution and Development", dalam M. Weiner, *op. cit.*, hal. 237-50

Juga sejumlah negara yang tidak digolongkan dalam blok sosialis seperti dahulu Jepang, Taiwan, Korea Selatan, Iran, Pakistan dan Filipina telah melihat pentingnya sektor pertanian sebagai batu loncatan untuk "lepas landas" negaranya menuju industrialisasi. Pengaturan kembali penguasaan atas tanah mendasar untuk pembangunan sektor industri; pengaturan rapi akan merangsang kegiatan berproduksi dan kelebihan tenaga kerja dari sektor pertanian diserap ke dalam sektor pengolahan hasil pertanian dan industri secara bertahap.

Schubungan dengan ini memang kemauan politik yang jujur dan keras dari suatu pemerintahan yang berkuasa⁵ merupakan faktor dasar untuk pembangunan dan modernisasi pertanian. Tanpa dipenuhi syarat tersebut batu loncatan ke industri sukar dibayangkan. Pandangan bahwa adopsi teknologi secara langsung akan menghasilkan pembagian yang merata melalui proses "menetes ke bawah", agaknya sukar terwujud. Apabila terwujud pun akan terlalu lamban. Lapisan-lapisan masyarakat yang terlupa dan tidak cukup cepat dapat turut menikmati hasil-hasil pembangunan, umumnya bertambah lesu atau apatis dan partisipasi yang diharapkan tidak kunjung datang. Oleh karena itu kelambanan seperti yang dikemukakan mudah menimbulkan ketegangan dan keresahan sosial, yang apabila dibiarkan berlarut-larut dapat mengakibatkan konflik sosial yang bersifat terbuka.

Ketimpangan-ketimpangan dalam kesempatan kerja dan peningkatan pendapatan mengakibatkan perbedaan antara golongan yang miskin dan yang kaya lebih menganga, dan akselerasi pembangunan karenanya juga sulit mencapai keragaan yang meyakinkan.

Modernisasi dan pembangunan

Dari kata pendahuluan tadi jelas kiranya bahwa istilah *modernisasi* dan *pembangunan* tidak digunakan dalam arti yang sama dan tidak pula mengandung ciri-ciri yang sama. Contoh-contoh dalam laju sejarah menunjukkan bahwa istilah pembangunan semakin banyak dipakai dengan pengertian yang lebih luas. Teknologi tidak dibatasi sampai kebu-

dayaan materiil saja, tetapi juga mencakup bentuk-bentuk organisasi dalam masyarakat, jadi pengertian *instrumentality* dalam pembangunan itu sendiri lebih menonjol.

Modernisasi masih mengandung arti merubah tradisi dan condong kepada pembaharuan kebudayaan materiil dahulu; perubahan susunan dan pola masyarakat jarang dikaitkan dengan modernisasi. Walaupun demikian perubahan sikap dan sistem nilai tidak dikeluarkan dari jangkauan pengertian dan istilah modernisasi. Karena itu juga aspek pendidikan, komunikasi dan bahkan ideologi dipentingkan.

Pada hemat saya yang sebenarnya merupakan perbedaan antara dua istilah tersebut, adalah pemberian "kesempatan" dan "rangsangan" untuk memanfaatkan kesempatan itu sebaik mungkin yang lebih ada dalam pembangunan dan kurang diperhatikan dalam modernisasi.

Apabila berbagai variasi saya kelompokkan maka kelihatannya ada tiga pengertian yang dapat dikemukakan:

Modernisasi = Westernisasi

Yang mengartikan demikian umumnya mengutamakan teknologi dari Barat, pengantarannya ke dalam kebudayaan dan masyarakat sendiri tanpa terlalu mempersoalkan keseluruhan lingkungan masyarakatnya sendiri. Nilai-nilai asing diterima dengan kedatangan teknologi itu.

Pembangunan = Modernisasi

Unsur teknologi masih diutamakan, dan sedikit banyak masih diasumsikan bahwa kebaikan-kebaikan teknologi yang didatangkan akan tersalur atau "menetes ke bawah". Sikap ini sedikit mengingatkan kita pada *invisible hand*-nya Adam Smith dalam versi baru, tetapi yang juga secara "otomatis" mengatur demi kebaikan masyarakat.

Pembangunan = Perubahan susunan dan pola masyarakat

Yang didahulukan bukan teknologi melainkan susunan masyarakat dahulu; perubahan dalam susunan tersebut yang akan merangsang lapisan-lapisan masyarakat berproduksi. Dengan perubahan itu juga sarana pembagian dalam masyarakat akan berubah, perataan hasil pembangunan dimantapkan. Teknologi

⁵ Sein Lin, *Land Reform Implementation: A Comparative Perspective*, (Hartford, Conn.: John C. Lincoln Institute, 1974).

akan menyusul perubahan ini.

Juga diduga pertumbuhan (*growth*) ekonomi akan lebih pesat akibat produsen utama yang memiliki tenaga kerja mendapat kejutan dan rangsangan baru.

Dengan segala perbedaan ciri ada juga suatu ciri sama yang dicakup dalam istilah-istilah dalam berbagai pengertiannya, yaitu ciri perubahan; perubahan dari tradisi, dari sikap dan jalan pikiran menghadapi hari depan, dan perubahan dalam arti pembaharuan (*innovation*).

Pengalaman yang terkumpul selama kurang lebih tigapuluh tahun dengan usaha berbagai negara dalam Dunia Ketiga untuk mengarahkan usaha kemajuan, sebenarnya menunjukkan suatu kontinum pula; bila dua ujungnya dipertentangkan sebagai pola, maka singkatnya ada modernisasi tanpa merubah masyarakat di satu pihak, dan di pihak lain pembangunan yang menyusun pola masyarakat baru dahulu. Dalam pendekatan yang pertama teknologi yang diutamakan, sedangkan dalam pendekatan kedua ada anggapan bahwa teknologi akan menyusul dengan mudah.

Yang penting adalah membuka kesempatan dan ketenteraman bekerja dan berusaha bagi lapisan-lapisan masyarakat yang dalam susunan lama terlupa. Rangsangan akan timbul dari pengikut-sertaan itu sendiri sehingga partisipasi akan menyusul, yaitu gairah menyumbang dan turut bertanggungjawab. Dalam arti itu "pemerintahan kerakyatan" (demokrasi) diharapkan akan tumbuh lebih serasi.

Pemberian kesempatan baru bila ditunjang oleh pendidikan yang seluas-luasnya akan mendorong mobilitas vertikal dalam masyarakat serta memberi harapan baru bahwa prestasi kerja akan diberi imbalan yang lebih tinggi.

Tuntutan akan teknologi tepat-guna sebenarnya dilahirkan oleh kebutuhan untuk tetap memberikan prioritas kepada manusia sebagai anggota masyarakat dan sebagai sumber tenaga kerja. Alat dan mesin boleh dikatakan dilihat sebagai pelengkap tenaga kerja manusia, sekali-kali jangan sebagai penyaing. Dengan peningkatan kesempatan kerja yang dituju bukanlah sekedar peningkatan produksi tetapi sekaligus harga diri manusia yang terkena dalam proses produksi tersebut.

Faktor sosiologi

Dalam rangka pelaksanaan program-program pembangunan bidang ilmu sosiologi menjadi lebih berperan, karena pendekatan pembangunan manapun rupanya mengenai kelompok dan lapisan masyarakat. Perubahan politik ataupun teknologi mempengaruhi dan melibatkan berbagai kelompok dalam masyarakat.

Sehubungan dengan kejutan yang timbul pada abad ke-17 dan 18 di Eropa, seorang ahli sosiologi Jerman ternama, Max Weber, berproposisi bahwa kemajuan pesat dari sistem ekonomi kapitalis dapat dikembalikan pada etik Protestan.⁶

Etik kaum Calvinis tadi dicirikan oleh sikap hidup yang sederhana dan menjauhi segala kemewahan. Sikap ini menimbulkan antara lain kebiasaan menabung yang dalam ekonomi berakibat menjadi pembentukan modal. Bekerja dianggap sebagai suatu sifat dan kebiasaan yang baik, karena dengan bekerja manusia mengamalkan hidupnya kepada Tuhan. Ekspansi melalui sistem perdagangan yang semakin melebarkan sayapnya kemudian menjadi ekspansi Eropa ke benua-benua lain, dan perkembangan ekspansif tadi dipandang *inherent* pada kapitalisme. Terutama barangkali dalam abad ke-18 dan 19.

Ada ahli-ahli sosiologi yang berdasarkan proposisi Weber tadi menyimpulkan bahwa hanya etik Protestanlah yang ternyata unggul dan dinamis, dapat merangsang perubahan. Seolah-olah pernyataan itu mengandung implikasi bahwa agama-agama besar lain di Asia tidak dapat merangsang perubahan dan pembaharuan. Oleh ahli sosiologi yang barangkali tidak memahami tingkat kepekaan dan ketajaman (*sophistication*) tulisan Weber, ketinggalan Asia dan Afrika terhadap Eropa sedikit banyak dilihat sebagai akibat agama-agama yang kurang dinamis bahkan menentang perubahan masyarakat.

Benar pernyataan seorang ahli sosiologi lain, Milton Singer⁷ yang menunjukkan bahwa kenyataan membantah dugaan yang didasarkan atas salah tafsir tulisan-tulisan Weber. Se-

6 M. Weber, *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism* (New York: Charles Scribner & Sons, 1958).

7 M. Singer, "The Modernization of Religious Beliefs," dalam M. Weiner (ed.), *op. cit.*, hal. 59

cara empiris dapat dibuktikan, menurut Singer, bahwa agama-agama besar di Asia jauh dari statis atau menghambat perubahan. Zen Budhisme di Jepang justru dianggap sumber nilai yang sesuai dengan modernisasi negara itu. Di negara-negara Asia Islam memainkan peranan penting dalam pergerakan nasional. Sebelum modernisasi dapat dimulai ada beberapa persyaratan yang harus dipenuhi, dan di antaranya yang penting ialah pendidikan.⁸ Sistem pendidikan menurut Anderson harus diperbaharui terlebih dahulu, mengingat bahwa pendidikan merupakan prasyarat untuk mengantarkan teknologi dari Barat ke dalam masyarakat Dunia Ketiga. Pendidikan yang dimaksud, demikian jalan pikirannya, diperlukan untuk dapat menciptakan tenaga kerja yang mampu meningkatkan produksi pangan, menambah keterampilan dalam memanfaatkan alat-alat mekanis dan mesin-mesin mutakhir, untuk mampu menerapkan ilmu yang berkembang cepat dan sebagainya. Di samping itu pendidikan juga diperlukan sekali untuk *nation building*, termasuk mengurangi kesetiaan (*loyalty*) kesukubangsaan demi mempertebal kesetiaan kepada bangsa dan negara yang mencakup beraneka-ragam kesukubangsaan.

Tujuan ketiga dari reformasi pendidikan adalah untuk dapat menyusun dan memelihara suatu administrasi negara yang mutakhir dan menyeluruh sebagai konsekuensi mendirikan suatu negara (*nation state*).

Tidak pula dapat dilupakan kesinambungan generasi dengan segenap kekayaan atau peradibudayaan ilmiah dan intelektual, seperti: kebudayaan, kesadaran hukum dalam sistem politik tertentu, dan kekayaan ilmiah; kesemuanya itu membutuhkan tingkat pendidikan bangsa yang cukup tinggi. Kekayaan tersebut mau tidak mau akan berakumulasi dengan tumbuhnya sektor-sektor lain di dalam masyarakat.

Bidang-bidang komunikasi⁹ dan sifat hubungan-hubungan sosial (*social relationships*) pun¹⁰ harus mengalami modernisasi, hal mana berarti bahwa hubungan misalnya an-

tar keluarga dan antar lembaga harus disesuaikan dengan tuntutan dan keadaan baru. Lembaga-lembaga tadi tentu terdapat di bidang politik, ekonomi dan sosial, dan dengan mengemukakan beberapa proposisi sosiologi yang penting tersebut mudah-mudahan sudah timbul gambaran bahwa pembangunan yang terpadu itu tidak dapat dilepaskan dari perubahan yang berentet, sehingga stabilitas menjadi suatu pengertian yang sangat relatif. Mungkin negara-negara yang ingin berkembang cepat juga harus berani menerima perubahan dan perombakan sebagai suatu persyaratan mutlak untuk dapat disebut modern.¹¹ Istilah-istilah untuk menggambarkan keadaan masyarakat yang berubah tetapi maju adalah misalnya: *dynamic equilibrium*, atau yang lebih ekstrim dan sering bernada politik: *permanent revolution*.

Keberhasilan suatu pemerintah untuk mengarahkan dan melaksanakan pembangunan letaknya pada kemampuan untuk melakukan perubahan yang tidak merugikan dan mengurangi kapasitas berproduksi. Untuk ini rupanya tidak ada satu rumus yang dapat diterapkan untuk semua negara; inilah yang menyebabkan mengapa berbagai pendekatan muncul di Dunia Ketiga (dan juga di luar-nya) sekalipun kelompok-kelompok negara dapat menyadap dasar-dasar pembangunan dari sumber ideologi yang sama. Sekarang negara-negara sosialis pun harus mengakui setelah pengalaman 70 tahun sejak berdirinya negara sosialis besar yang pertama, bahwa pendekatan memang bisa beraneka-ragam walaupun prinsipnya sama.

Justru karena pada hakekatnya pembangunan masyarakat yang menyeluruh itu adalah untuk dan mengenai kelompok-kelompok di dalam masyarakat ilmu sosiologi wajar mendapat peranan yang penting. Meralat hubungan antar kelompok dan antar-lapisan yang sudah tidak serasi lagi dengan tuntutan perubahan dari masa ke masa merupakan satu segi asasi yang tercakup (*inherent*) dalam usaha pembangunan suatu negara.

Barangkali karena sewaktu menilai kemajuan Pelita-Pelita di Indonesia Dr. Sajogyo tidak menemukan justru segi-segi yang mendasar tadi, penilaian yang dikemukakan mengenai

11 Cyril E. Black, "Change as a Condition of Modern Life", dalam M. Weiner (ed.), *op. cit.*, hal. 17

8 C. Arnold Anderson, "The Modernization of Education," dalam M. Weiner (ed.), *op. cit.*, hal. 73

9 I. de Sola Pool, "Communications and Development", in M. Weiner (ed.), *op. cit.*, hal. 105

10 N. J. Smelser, "The Modernization of Social Relations", dalam M. Weiner (ed.), *op. cit.*, hal. 119

usaha negara kita ialah: *Modernization with out Development*.¹²

Modernisasi di Indonesia

Walaupun Indonesia sebagai bangsa berhasil memperjuangkan kemerdekaan serta kedaulatan negaranya lebih dahulu daripada banyak negara lain di Asia misalnya India, Pakistan, Malaysia, Filipina, Vietnam dan lain-lain program-program modernisasi pedesaan mencapai efeknya lebih lambat.

Mungkin pergolakan politik yang terus berlangsung juga setelah kemerdekaan Republik Indonesia tercapai menyebabkan ketinggalan tersebut. Di dalam negeri stabilitas politik tidak tercapai selama kurang lebih dua dasawarsa; antara tahun 1945-1959 ada kurang lebih 16 kabinet yang memerintah Indonesia secara berganti-ganti, sehingga dengan usia rata-rata kabinet yang kurang dari 12 bulan tidak ada kabinet yang secara nyata berhasil melakukan program jangka panjang.

Setelah pendudukan Jepang dan Perang Dunia II berakhir, Indonesia menjadi negara yang serba minus. Yang ada adalah kekayaan alam yang belum digali dan dimanfaatkan, karena kecuali modal, juga pengalaman serta pengetahuan yang kurang.

Daerah pedesaan di Indonesia sebenarnya sejak awal sudah dilihat sebagai produsen utama bahan pangan oleh pemerintah, lebih-lebih mengingat kenyataan bahwa kebutuhan rakyat banyak akan pangan sejak zaman pendudukan Jepang dan sewaktu revolusi fisik mengalami kekurangan dan kelangkaan (*scarcity*) yang sedemikian mendesak.

Diduga bahwa kebijaksanaan swa-sembada pangan yang dianut oleh berbagai kabinet sampai dewasa ini dalam zaman Orde Baru, berakar dalam pengalaman tersebut sehingga memberikan prioritas kepada modernisasi pertanian. Desakan keras itu bersifat peningkatan produksi pangan supaya Indonesia tidak terlalu tergantung dari negara asing di luar kawasannya. Baik ditinjau dari segi keamanan maupun dari segi ketergantungan ekonomi, kebijaksanaan ini diterima dan su-

dah lama diusahakan walaupun belum pernah swa-sembada pangan itu berhasil dengan mantap.

Pada permulaan tahun enam puluhan pernah dicoba untuk mencapai swa-sembada pangan dengan mekanisasi pertanian yang menggunakan alat berat di atas tanah kering; secara lebih khusus peningkatan produksi padi tanpa pengairan teratur diusahakan di beberapa lokasi, seperti di Lampung dan Sulawesi Selatan. Pusat-pusat pelayanan dan bengkel traktor yang merupakan perusahaan negara (*state farm*) direncanakan dapat memberi bantuan kepada petani-petani disekitarnya khususnya untuk mengerjakan tanah dan menyiang. Hasil yang diperoleh dari perkebunan negara seperti itu tidak meyakinkan dan diduga bahwa penanaman modal yang sedemikian besar tidak menghasilkan rendemen dalam bentuk hasil pertanian yang memadai, apalagi menguntungkan. Praktis perkebunan padi negara di atas tanah kering tidak membantu memecahkan masalah swa-sembada pangan.

Dalam Pelita II diusahakan lagi *rice estate* dengan alat mekanis untuk penanaman padi sawah di Sumatera Selatan, tetapi juga percobaan ini belum mencapai hasil produksi yang menguntungkan dibandingkan dengan cara-cara non-mekanis, yaitu kurang lebih 5 ton gabah dari dua kali panen setahun. Seandainya pun benar bahwa harga padi ini lebih murah dari harga beras impor, kecuali produksinya rendah juga masih harus bersaing dengan cara-cara berproduksi tradisional dengan intensifikasi. Barangkali sementara ini paling baik nasib modernisasi pertanian seperti ini adalah diteruskan dengan subsidi pemerintah pusat yang cukup besar.

Sementara itu penelitian untuk mendapatkan bibit unggul padi dan tanaman palawija berjalan terus; teknik bercocok tanam dengan cara tanam jajar, pemberantasan hama termasuk pengembangan bibit padi yang VUTW, dan penyuluhan diintensifkan. Sudah mulai Pelita I siaran radio untuk penyuluhan ditingkatkan dan pembentukan kelompok-kelompok tani maupun kelompok-kelompok pendengar dibarengi dengan lebih merangsang kontak tani.

Langkah-langkah yang lebih lanjut telah diadakan dengan menghidupkan BUUD/KUD,

12 Judul suatu karangan Dr. Sajogyo yang dikemukakan pertama kali pada suatu konferensi FAO di Bangkok pada tahun 1974. Penulis karangan ini mendapat kehormatan untuk menyajikan karangan tadi kepada sidang FAO itu.

yaitu koperasi desa yang membeli hasil panen padi dari petani-petani anggota koperasi. Mestinya pembelian padi dapat dilakukan dengan harga yang telah ditentukan pemerintah, tetapi pada umumnya BUUD/KUD sekarang sudah banyak merupakan organisasi yang setengah resmi dan tidak didukung langsung oleh petani-petani di daerah pedesaan.

Sebenarnya memang belum ada suatu organisasi tani yang cukup besar dan mencerminkan kepentingan-kepentingan petani. Himpunan Kerukunan Tani Indonesia (HKTI) lebih bersifat menjembatani antara kebijaksanaan pemerintah dan petani yang aktif dalam program-program pemerintah seperti dikemukakan tadi; untuk petani kecil praktis tidak ada wahana untuk berorganisasi sehingga kalau golongan itu ingin berpartisipasi pun menghadapi kesulitan penyaluran keinginan tersebut.

Di hari dekat barangkali kita akan dapat menyaksikan pengantaran teknologi di bidang pertanian secara lebih intensif, juga justru di daerah-daerah yang padat penduduk. Pembangunan sistem saluran tersier di daerah pedesaan yang sedianya dilakukan oleh penduduk setempat dengan gotongroyong akan diambil alih oleh Departemen Pekerjaan Umum. Rencana-rencana seperti ini sebenarnya masih perlu ditinjau juga dari segi penguasaan tanah, kalau diinginkan suatu pemecahan yang tuntas. Setelah pola penyakapan (*teneurial structure*) diketahui, mungkin perlu ada program *land consolidation* untuk memperoleh bidang dan petak-petak tersier yang seefisien mungkin, dan status atas bidang/petak tadi jelas. Hal ini ada kaitan erat dengan pemeliharaan saluran dan penagihan "pajak air" kemudian. Bila tidak, maka seperti dengan Ipeda, berbagai masalah penunggakan akan timbul. Mekanisasi pertanian untuk dapat mencapai tingkat optimum seyogianya harus dinilai dari segi tersedia atau tidak tersedianya tenagakerja; masalahnya sebagai telah disinggung di muka adalah sifat alat mekanis yang dapat melengkapi tetapi juga dapat menyaingi kesempatan kerja. Hal ini tergantung dari kondisi setempat. Negara-negara Asia yang berhasil dengan mekanisasi/pertanian seperti Jepang dan Taiwan sudah melewati fase *landreform* yang berhasil pula. Sawah atau ladang yang luasnya tidak ber-

aturan dengan bentuk yang beraneka ragam-umumnya tidak menguntungkan penggunaan traktor. Demikian juga sebenarnya pengalaman di beberapa tempat di Indonesia, yang terakhir di Bali, di mana juga petani yang agak berada (ukuran Indonesia) pada musim-musim tertentu cenderung menyewa traktor untuk mengolah tanah yaitu apabila tenaga-kerja sulit diperoleh. Akan tetapi belum begitu jelas bagaimana gambaran pemanfaatan alat-alat mekanis itu sepanjang tahun; data tentang intensitas penggunaan alat mekanis belum ditemukan.¹³

Mudah-mudahan pengalaman yang terjadi dengan *huller*, yaitu jumlahnya terlalu banyak di lokasi-lokasi tertentu sehingga sebagian *huller* "menganggur" (*idle*), tidak akan berulang lagi karena itu berarti penghamburan tenaga-kerja (mekanis), di mana masih ada kelebihan tenaga-kerja manusia di pasaran.

Gejala kekurangan tenaga-kerja pada musim-musim tertentu di daerah pedesaan tidak dapat segera diterangkan dengan adanya cukup kesempatan kerja. Salah satu penjelasan justru adalah gejala mengembaranya buruhtani dan tani kecil ke luar daerah untuk dapat menambah nafkah di desa lain ataupun di kota-kota. Di India sudah lebih banyak penelitian yang dilakukan untuk dapat mengetahui gerak-gerik tenaga-kerja mengembara ini yang biasanya tertampung di kota dalam sektor informil. Pada umumnya mereka adalah buruh harian lepas, tidak mempunyai keahlian tertentu. Di Indonesia penyerapan tenaga-kerja ke dalam sektor informil tadi mengundang penelitian lebih lanjut, karena pola mengembara dan ciri-ciri penyerapan tenaga-kerja tadi belum diketahui.

Modernisasi daerah pedesaan Indonesia selanjutnya juga dilakukan dengan misalnya berbagai Inpres; khususnya yang memperluas jaringan prasarana jalan untuk membuka daerah-daerah terpencil sehingga lebih dapat dijangkau oleh pemerintahan dan sistem perdagangan kota. Pembukaan daerah tersebut tidak selalu menguntungkan penduduk desa yang sekonyong-konyong tanpa dipersiapkan

13 Lihat antara lain karangan yang belum lama terbit dalam *Prisma*, 1, Februari 1978, oleh Ketut Sudhana Astika, hal. 77-90, atau R. Sinaga, "Employment, Income distribution and policy implications of agricultural mechanization in Java: Preliminary conclusions from a case study in West Java", 1977.

ketahanan sosial-ekonominya dihadapkan dengan pengaruh kota. Efek demonstrasi dari kebudayaan kota sering membuatnya cepat bersifat konsumtif, sedangkan modal dan calo-calo kota lebih mudah pula bergerak untuk menyadap hasil produksi desa. Ada benarnya mengatakan bahwa desa pun untung dapat mencapai pasaran lebih mudah, tetapi sekaligus juga produsen kecil desa kehilangan daya tahan akibat berakhirnya isolasi dan menjadi lebih lemah (*vulnerable*).

Usaha pembangunan yang sebenarnya harusnya turut mempertimbangkan faktor-faktor tersebut; sementara ini memang modernisasi daerah pedesaan Indonesia belum banyak memperhatikan aspek-aspek negatifnya dari pembukaan daerah terasing, seakan-akan kita mempunyai *market syndrom*. Dengan adanya pasaran juga orang desa dapat menjual hasil produksinya! Dalam kenyataan—dan ini sudah bukan sesuatu hal yang asing bagi ahli ekonomi dan sosial lain sejak lama sudah ada organisasi yang rapi antara kota dan desa yang penguasaannya di luar jangkauan petani-petani kecil di desa. Sehubungan dengan ini barangkali juga termaktub suatu *warning* dalam judul yang diberikan pada salah satu karangannya oleh Dr. A. T. Birowo¹⁴, yaitu: "memanfaatkan telur emas desa."

Komunikasi dalam rangka modernisasi desa di Indonesia tidak terbatas pada prasarana jalan, tetapi juga "jalan-jalan udara" diperpanjang dengan sangat mengesankan. Di samping itu telah dibangun suatu sistem komunikasi kawat dan bahkan satelit untuk memungkinkan siaran langsung dari pusat negara. Untuk pendekatan inipun ada dasar teori sebagai yang misalnya dianut oleh D. Lerner atau De Sola Pool yang telah kutip pada awal karangan ini.

Pendidikan dalam rangka modernisasi Indonesia tidak ketinggalan memainkan peranan. Walaupun anggaran untuk pendidikan relatif rendah dibandingkan dengan misalnya anggaran pendidikan Malaysia bila dihitung persentase dari anggaran negara, pemerintah berusaha memperbaiki baik sarana maupun kualitas pendidikan. Oleh karena kebutuhan jauh melebihi tawaran yang dapat disediakan

oleh pemerintah, perguruan swasta masih mempunyai peluang gerak yang cukup besar. Bantuan luar negeri pun kepada bidang pendidikan baik yang formil maupun yang non-formil tidak sedikit. Walaupun demikian memperbaharui sistem pendidikan yang sesuai dengan tumbuhnya kesempatan kerja yang meminta jenis-jenis keterampilan tertentu masih akan meminta perhatian, pemikiran dan biaya yang lebih banyak dan waktu yang lebih lama. Pendidikan memang bukan suatu usaha yang hasilnya tampak dengan segera. Kadang-kadang bila kaum cendekiawan dan perencana pendidikan tidak mempunyai *prognose* tentang kebutuhan hari depan, sebagian hasil pendidikan terutama yang bersifat *human investment* pun akan bisa tersia-sia. Perencana-perencana pendidikan harus mempunyai visi yang jauh dan proyek percobaan (*pilot*) perlu dipersiapkan satu-dua dasawarsa sebelumnya, karena hasil pendidikan yang sudah massal kemudian sulit diralat kembali.

Tahap modernisasi umumnya lebih membutuhkan tenaga terampil dan praktis pada tingkat menengah, karena di berbagai bidang tenaga pelaksana lebih banyak dibutuhkan. Bukannya pemikir-pemikir kurang penting; pada hemat kami justru karena penting orangnya harus tersaring benar walaupun jumlahnya sedikit. Dengan produksi alumni universitas yang banyak ada kecenderungan untuk mengisi tempat-tempat itu dan kurang memperhatikan tenaga pelaksana.

Prosedur penyaringan tenaga pemikir memang perlu diatur secara rapi juga dan salah satu cara adalah menyusun sistem pendidikan yang mungkin lebih banyak jenjangnya tetapi juga lebih "terbuka". Artinya seseorang yang pernah praktek dalam masyarakat jangan di hambat bila ingin menambah ilmu dan menuntut gelar lebih tinggi.

Dewasa ini sistem pendidikan di Indonesia belum menjamin penyaluran yang lancar itu; banyak bidang pendidikan masih "tertutup". Pendidikan pada dasarnya akan merupakan proses sosialisasi untuk seumur hidup, dan semua warga yang mampu seyogianya diberi kesempatan pada setiap tahap pengembangan keahliannya.

Dua tahun yang lampau majalah *Prisma* (Maret 1976, no. 2) sudah mempermasalahkan pendidikan, tetapi di sana juga digambarkan

14 Lihat *Prisma*, no. 3, Tahun V, April 1976 hal. 47 dan seterusnya.

terutama bahwa pendidikan di Indonesia masih bersifat elitis. Penyumbang-penyumbang karangan pada nomor khusus mengenai pendidikan itu belum menonjolkan jalan ke luar dengan suatu sistem pendidikan yang pada hakekatnya menjalin pendidikan formil dan non-formil. Bukannya saya sudah mengetahui kunci pemecahannya, tetapi barangkali arahnya yang dicari harus menuju ke arah sana.

Di samping itu yang rupanya masih merupakan masalah besar sekali adalah menyalurkan para alumni dan hasil anak didik lain ke masyarakat. Ini erat kaitannya dengan masalah peningkatan kesempatan kerja yang juga dalam perspektif jangka panjang belum cerah kelihatannya.

Di antara berbagai bidang yang menurut sejumlah ahli sosiologi perlu diperhatikan dalam rangka modernisasi barangkali pembahasan hubungan sosiallah yang belum atau masih kurang sekali mendapat perhatian. Sejak revolusi fisik memang sudah terjadi dan berlangsung pergantian elite; kaum ningrat sebagai lapisan masyarakat sudah tergeser oleh lapisan priyayi dari priyayi kecil, dan dalam istilah ini sementara dapat dicakup putera-puteri pegawai negeri, guru dan sebagainya dalam zaman penjajahan. *Elite* politik dan *elite* militer telah muncul dan memegang peranan secara silih-berganti dalam negara kita yang muda.

Sudah jelas bahwa selama 30 tahun terakhir mobilitas sosial di Indonesia dipercepat akibat revolusi fisik dan sosial. Sayangnya masih terlalu sedikit penelitian yang dilakukan mengenai susunan dan ciri-ciri lapisan sosial yang baru sehingga sering menyulitkan penentuan kebijaksanaan berbagai program yang tepat. Pandangan instrumental dalam menilai peranan lapisan dan kelompok-kelompok sosial yang menyusun masyarakat kita membawa kebutuhan untuk lebih menghayati sifat hubungan sosial antara lapisan-lapisan dan kelompok-kelompok tersebut. Analisa-analisa sehubungan dengan hal itu akan memudahkan kemudian menentukan kebijaksanaan pemerintah. Akhirnya program-program yang dirumuskan pemerintah perlu mencapai sasaran (*target groups*) yang khusus. Adanya lebih banyak organisasi di dalam masyarakat dapat dimanfaatkan seba-

gai suatu pencerminan lapisan-lapisan dan pelapisan (*stratification*) masyarakat.

Diversitas organisasi dalam masyarakat Indonesia dewasa ini terbatas dan struktur kekuasaan politik cenderung bersifat monolitik: gugus pemerintah *versus* bukan pemerintah, dan peranan organisasi "sukarela" (*voluntary organizations*) hampir tidak ada yang bergerak di bidang politik.

Kesulitan ini dihadapi juga di daerah pedesaan yang dewasa ini masih mengalami transisi dan berpola masyarakat lemah (*loosely structured*). Beberapa ahli ilmu sosial, antara lain C. Geertz berpendapat, bahwa karena itu pengaruh dari kota lebih mudah masuk ke daerah pedesaan. Sebenarnya kebijaksanaan "depolitisasi daerah pedesaan" yang dianut oleh pemerintah dalam praktek juga menyulitkan timbulnya bentuk-bentuk organisasi sukarela di daerah pedesaan.

Memang dalam hal ini tantangan bagi pemerintah adalah mencari keseimbangan antara unsur pengawasan dan unsur merangsang partisipasi. Yang sudah jelas adalah bahwa tanpa adanya bentuk-bentuk organisasi yang didukung oleh lapisan petani kecil yang jumlahnya terbanyak, partisipasi yang sejati sulit ditingkatkan.

Sejumlah program pemerintah yang selama dua pelita ini dimaksudkan untuk memperbaiki nasib penduduk daerah pedesaan agaknya belum cukup mengena petani kecil dan buruhtani. LSD, PMD, Bimas, BUUD/KUD dan lain-lain, belum berhasil mengulur tangannya sampai kepada petani kecil yang paling membutuhkan bantuan.

Oleh karena itu maka dengan terbentuknya Kabinet Pembangunan III, timbul harapan-harapan besar bahwa kekurangan-kekurangan dalam strategi modernisasi daerah pedesaan akan dilengkapi. Harapan tadi secara lebih khusus telah ditimbulkan oleh pernyataan-pernyataan Menteri Pertanian baru, yang memang sudah berpuluh tahun mengabdikan pemikiran dan karyanya untuk memperbaiki nasib petani kecil dan buruh tani kita.

Memang contoh-contoh modernisasi dalam sejarah sampai sekarang jarang menunjukkan bahwa peranan petani kecil itu yang paling menentukan. Sebelum tahun 1945 memang pengaruh modernisasi dari Barat masih terlalu kuat, dan mungkin lebih meyakinkan dari-

pada contoh-contoh lain. Tetapi tentunya negara-negara dunia ketiga juga mempunyai pengalaman masing-masing dan dapat belajar dari kekayaan pengalaman tersebut. Lebih-lebih Indonesia yang mulai memasuki era modernisasi pedesaan lebih lambat daripada banyak negara dunia ketiga lainnya perlu cepat menambah pengalamannya melalui percobaan *pilot*, yang dibarengi dengan usaha monitoring dan evaluasi hasil-hasilnya. Melalui langkah-langkah ini mudah-mudahan kita dapat meningkat kepada proses pemba-

ngunan yang menyeluruh dan berlangsung terus (*self-perpetuating*) menyambung usaha-usaha modernisasi.

Sebagai telah dikatakan oleh Cyril Black, yang saya kutip di muka, perubahan adalah prasyarat dari kehidupan moderen, dan Neil Smelser menambahkan bahwa semua transformasi di Dunia Ketiga akan membawa keresahan dan ketegangan sosial. Masalahnya ialah, apakah pemerintah-pemerintah muda juga cukup bijak untuk mengatasi gejala-gejala tersebut.

